

臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1537號

110年5月6日辯論終結

原告 昇榮科技股份有限公司

代表人 陳禮彬

訴訟代理人 張永昌 律師

被告 行政院環境保護署

代表人 張子敬

訴訟代理人 何嘉昇 律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服行政院中華民國108年5月24日院臺訴字第1080169654號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)、原告公司二廠之所在土地桃園市○○區○○區段○○段○○○○○號（下稱系爭場址土地）上廠址○○○區○○○路○○○○號，從事金屬製品製造業。106年3月間，被告辦理「高污染潛勢工業區污染源調查及管制計畫（第5期）(乙)」調查結果，原告公司二廠地下水污染來源明確，地下水污染物二氯甲烷濃度0.822毫克/公升（即mg/L），超過第2類地下水污染之管制標準值0.050mg/L，經桃園市政府107年2月12日府環水字第1070027548號公告原告公司二廠場址土地為地下水污染控制場址，公告內容包括污染行為人係原告，嗣桃園市政府再以107年3月13日府環水字第1070045732號公告系爭場址土

地為地下水污染管制區，即日起管制區內之土地使用或人為活動予以管制或限制，上開二個公告處分，因原告未提起行政救濟而告確定。

(二)、系爭場址土地經公告為控制場址後，經桃園市政府辦理初步評估，認有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，依土壤及地下水污染整治法第12條第3項、土壤及地下水污染場址初步評估暨處理等級評定辦法（下稱初評辦法）第8條第1項第1款規定，以107年3月22日府環水字第10700628796號函，報請被告審核。被告審查認為場址污染潛勢評估總分TOL值1455.08分，已達1200分以上，符合初評辦法第8條第1項第1款規定，並認為原告於系爭場址從事將五金零件經脫脂劑、二氯甲烷、鹽酸清洗後，進行鍍金、銀、鎳等電鍍程序，廠內污水處理區原水池為地下槽體，未有滲漏阻絕措施，地面有明顯油漬等情形之污染行為，造成污染物洩漏衍生地下水污染，於以107年7月9日環署土字第1070054074號函通知原告陳述意見後，依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第3項，以107年9月25日環署土字第1070076993號公告系爭場址土地為地下水污染整治場址，並依同法第40條第3項，以107年9月25日環署土字第00000000000C號裁處書，對原告裁處罰鍰新臺幣（下同）15萬元，並公告其名稱，且應接受4小時土壤及地下水污染整治法相關規定及環境教育講習（下稱4小時講習）。原告不服循序提起本件行政訴訟，原聲明訴請撤銷，茲因上開處分中關於公告名稱部分已經執行完畢（見本院卷二第367-375頁），就此部分，原告乃轉換訴訟類型為確認訴訟，減縮聲明為確認違法。

二、本件原告主張略以：

(一)、被告僅憑原告公司製程使用二氯甲烷、周圍事業未有使用紀

錄，原告未有滲漏阻絕措施，且地面有明顯油漬等情形之污染行為，即臆測推論原告洩漏污染物之行為，實不足取。況依原告委託台灣檢驗科技股份有限公司製作之水質樣品檢驗報告，本件地下水之水流向為從南向西北側流，而原告超出法規管制值之井址係位於廠址北側，故是否因地下水流向因素造成污染物流向原告地號土地內，而致地下水受到污染乙節，難以完全排除其可能性。然對此重要有利於原告之事項，卻未見被告及訴願機關有何調查及論述。又本件地下水體污染，如係因系爭場址廢水向下滲透土壤到達地下水層，依常理場址下方土壤應積聚殘留更多污染物，然系爭場址之土壤未發現受二氯甲烷污染，亦無鎳重金屬之污染，被告認定原告為污染行為人，不符經驗法則，實難採信。此外，原告工廠處理廢水過程，所有地下槽體都有FRP、耐酸鹼漆防護，且工廠之機械設備所在地面施作厚度達20公分之混凝土結構，無從發生廢水外漏，顯見被告之處分，難謂合法，被告未進一步查明所謂地面FRP不完整之龜裂，是否已達廢水滲漏之情形，訴願決定之認定，草率而不足維持。又未查明「不明液體」是否具二氯甲烷成分，訴願機關為不利原告認定，亦屬臆測而不當。

(二)、第三人龍定旺科技股份有限公司（下稱龍定旺公司）廠區之地下水測得二氯甲烷成分，濃度明顯高於原告廠區MW-2井測得之濃度0.822mg/L，依由濃度高往濃度低擴散之物理滲透現象，有可能原告廠區地下水污染是由龍定旺公司地下水層流動滲透擴散來的。又原告於民國100年間即搬離龍定旺公司廠址，被告將106年間在龍定旺公司廠址採樣結果，歸咎於原告，亦屬牽強。且如系爭場址地下水中二氯甲烷係原告排放之廢水產生，則較靠近污染源即生製程廢水之區域MW-2

01 及MW-3兩口井之二氯甲烷濃度應較高。然檢測結果，MW-2井
02 未檢出，MW-3井濃度為0.00119mg/L，並未有濃度較高情形
03 ，足見MW-1井測出之0.822mg/L二氯甲烷，應非原告原因所
04 致，原告並非污染行為人等語。並聲明求為判決「訴願決定
05 及公告為污染整治場址處分、裁處罰鍰15萬元處分及命接受
06 4小時講習處分均撤銷，確認公告名稱處分違法」。

07 三、被告則略以：

08 (一)、原告以二氯甲烷為原物料，與本件污染物質具關聯性，且原
09 告廠區地下水上游處並無污染情形，又桃園市政府106年9月
10 29日進場稽查時，發現「設有貯油槽及有生活污水流入生活
11 陰井收集槽，皆於許可未登載，核已違反水污染防治法第18
12 條所訂水污染防治措施及檢測申報管理辦法第4條規定」、
13 「廠內製程區內防溢堤內有積不明液體」、「製程區內地面
14 部分FRP不完整有龜裂情況」，桃園市政府依土污法第12條
15 第2項規定，公告系爭場址為控制場址並認定原告為污染行
16 為人，因原告未表示不服，該公告處分已具構成要件效力，
17 未經依法撤銷或廢止前，其效力繼續存在。嗣經辦理初步評
18 估，認定有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，系爭場址污
19 染影響潛勢評估總分TOL值1455.08分，達1200分以上，符合
20 初評辦法第8條第1項第1款規定，被告依土污法第12條第3項
21 將系爭場址公告為整治場址，並依同法第40條第3項對原告
22 裁處罰鍰、公告名稱及命接受4小時講習，自於法有據。

23 (二)、本件污染物質（二氯甲烷）及污染區域，均與原告製程有高
24 度關聯性，系爭場址地下水上游區域之監測井並未測得二氯
25 甲烷，足以排除場址內污染物質係由地下水流向因素流至場
26 址內之可能。系爭場址地下水流向為東南向西北流，被告於
27 系爭場址設置三口監測井，其中編號MW-2之監測井係位於最

01 上游且尚未流經製程區，MW-3位於製程區之西側，MW-1則位
02 於製程區之西北側。經檢測結果顯示，MW-2並未檢測出二氯
03 甲烷，製程區西側之MW-3檢測出微量二氯甲烷，製程區下游
04 之MW-1地下水二氯甲烷濃度高達0.822mg/L，足見本件地下
05 水污染與原告製程具高度關聯性，且地下水污染物質並非從
06 地下水上游擴散而來，污染來源明確，被告公告系爭場址為
07 整治場址，並認定原告為污染行為人，實屬有據。又二氯甲
08 烷在空氣中極易揮發，故未公告為土壤污染管制物質，被告
09 辦理土壤檢測時，並未檢測二氯甲烷，並非原告所稱經檢測
10 後未發現二氯甲烷，另桃園市政府環保局稽查結果發現，原
11 告製程區地面部分FRP不完整有龜裂情形，且積有不明液體
12 ，亦與原告所稱系爭場址地下槽體之情形無關。

13 (二)、二氯甲烷是一種帶有淡淡甜味的無色液體，在環境中不會自
14 然產生，常被用來當作工業用溶劑，或是油漆清除劑，也使
15 用在一些噴霧器、殺蟲劑產品及感光底片的製造過程。二氯
16 甲烷被釋放到大氣中，大約半數的二氯甲烷每53-127天就會
17 被分解，在土壤中半衰期則為168-672小時。可知，二氯甲
18 烷於空氣中揮發性較高，且於土壤中半衰期較短，因而快速
19 分解，在土壤中容易揮發或分解，對自然環境危害較低，故
20 未將二氯甲烷公告為土壤污染管制物質，所以本件辦理土壤
21 檢測時，檢測項目並無二氯甲烷。另系爭場址地下水上游區
22 域，並無二氯甲烷污染情形，位於系爭場址北側之龍定旺公
23 司廠區內之地下水雖發現有二氯甲烷污染，惟龍定旺公司係
24 位於系爭場址地下水流向相對下游處，且龍定旺公司之廠區
25 96-100年間，係原告在該處營運，在該處經營使用者，只有
26 原告的製程過程會使用二氯甲烷，龍定旺公司本身並沒有使
27 用二氯甲烷，龍定旺公司之廠區分別經公告為控制場址、整

01 治場址，並認定原告為污染行為人，原告就此亦未表示不服
02 　，本件地下水污染是否由龍定旺公司場址擴散而來，亦無解
03 於原告為系爭場址污染行為人之認定。再由原告停止使用二
04 氯甲烷之相關製程後，系爭場址地下水二氯甲烷濃度即隨之
05 下降，益徵系爭場址地下水污染物與原告製程間確具關聯性
06 　，非由場外擴散所致等語資為抗辯。並聲明求為判決駁回原
07 告之訴。

08 四、本院查：

09 (一)、土污法立法目的係為預防及整治土壤及地下水污染，確保土
10 地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康。
11 該法第2條規定：「本法用詞，定義如下：……二、地下水：
12 指流動或停滯於地面以下之水。……五、地下水污染：指地下
13 水因物質、生物或能量之介入，致變更品質，有影響其正常
14 用途或危害國民健康及生活環境之虞。……七、污染物：指任
15 何能導致土壤或地下水污染之外來物質、生物或能量。……
16 六、地下水污染管制標準：指為防止地下水污染惡化，所訂定
17 之地下水污染管制限度。……五、污染行為人：指因有下列行
18 為之一而造成土壤或地下水污染之人：(一)洩漏或棄置污染物
19 　。(二)非法排放或灌注污染物。(三)仲介或容許洩漏、棄置、非
20 法排放或灌注污染物。(四)未依法令規定清理污染物。……七
21 污染控制場址：指土壤污染或地下水污染來源明確之場址，
22 其污染物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，致該
23 污染物達土壤或地下水污染管制標準者。六、污染整治場址：
24 指污染控制場址經初步評估，有嚴重危害國民健康及生活環
25 境之虞，而經中央主管機關審核公告者。……三、污染管制區
26 　：指視污染控制場址或污染整治場址之土壤、地下水污染範
27 圍或情況所劃定之區域。」

01 (二)、又土污法第6條第1、2項規定：「(第1項)各級主管機關應定
02 期檢測轄區土壤及地下水品質狀況，其污染物濃度達土壤或
03 地下水污染管制標準者，應採取適當措施，追查污染責任，
04 直轄市、縣市主管機關並應陳報中央主管機關；……。 (第
05 2項)前項土壤或地下水污染監測、管制之適用範圍、污染物
06 項目、污染物標準值及其他應遵行事項之標準，由中央主管
07 機關分別定之。」第12條第1、2、3、11項規定：「(第1項)
08 各級主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進
09 行查證，並依相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染
10 情形。(第2項)前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確
11 ，其土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準
12 者，直轄市、縣市主管機關應公告為土壤、地下水污染控制
13 場址。(第3項)直轄市、縣市主管機關於公告為控制場址後
14 ，應囑託土地所在地登記機關登載於土地登記簿，並報中央
15 主管機關備查；控制場址經初步評估後，有嚴重危害國民健
16 康及生活環境之虞時，應報請中央主管機關審核後，由中央
17 主管機關公告為土壤、地下水污染整治場址；……(第11項)
18 第3項初步評估之條件、計算方式及其他應遵行事項之辦法
19 ，由中央主管機關定之。」第40條第3項規定：「因污染行
20 為人之行為致土地經公告為污染整治場址時，處新臺幣15萬
21 元以上75萬元以下罰鍰，並公告其姓名或名稱，且污染行為
22 人應接受4小時本法相關法規及環境教育講習。」

23 (三)、再者，地下水污染管制標準係依土污法第6條第2項規定授權
24 訂定，該標準第3條規定：「地下水分為下列2類：一、第1類
25 ：飲用水水源水質保護區內之地下水。二、第2類：第1類以外
26 之地下水。」第4條規定：「污染物之管制項目及管制標準
27 值（濃度單位：毫克/公升）如下：管制項目……二氯甲烷

01 ……管制標準值第1類0.0050；第2類0.050……」。對於經
02 公告為控制場址後之初步評估，土污法第12條第11項規定授
03 權訂定初評辦法，該辦法第2條規定：「本辦法用詞定義如
04 下：一、初步評估：指進行土壤、地下水污染控制場址污染影
05 響潛勢評估，並依評估結果評定是否公告為土壤、地下水污
06 染整治場址。……三、場址污染影響潛勢評估：指進行土壤污
07 染途徑影響潛勢評分及地下水污染途徑影響潛勢評分。……
08 五、對環境影響之評估：指依場址污染潛勢評估總分評估污染
09 場址對國民健康及生活環境之危害性。」而關於地下水污染
10 途徑影響潛勢評分方法、場址污染影響潛勢評估總分的計算
11 方法，以及控制場址應報請公告為整治場址之要件，同辦法
12 第6條規定：「地下水污染途徑影響潛勢評分項目，包括地
13 下水污染程度評分（GW1）、地下水污染場址土地使用狀況
14 評分（GW2）及地下水污染物危害性評分（GW3）。地下水污
15 染途徑影響潛勢分數（GW）= GW1×GW2×GW3/80。……」第
16 7條規定：「場址污染影響潛勢評估，應依各污染物項目之
17 土壤污染途徑影響潛勢總分（SLT）及地下水污染途徑影響
18 潛勢總分（GWT）進行計算。場址污染影響潛勢評估總分（T
19 OL）=……」第8條規定：「控制場址進行初步評估後，具
20 有下列各款情形之一者，直轄市、縣市主管機關應報請中央
21 主管機關審核後公告為整治場址。一、場址污染影響潛勢評估
22 總分（TOL）值達1200分以上。二、其他經中央主管機關指定
23 公告重大污染情形。……」核符合土污法授權之目的及範圍
24 ，自有法之拘束力。此外，主管機關公告控制場址或整治場
25 址之公告內容，土污法施行細則第13條於99年12月31日修正
26 變更條次為第10條，並為配合土污法於99年2月3日增訂同法
27 第40條第3項及第41條第4項公告污染行為人姓名或名稱之規

定，增列第1款即污染行為人姓名或名稱為公告內容之一。

(四)、本件如事實概要欄所載之事實，有稽查日期106年9月29日桃園市政府環保局水污染稽查紀錄表、調查點位示意圖、地下水查證分析結果表、原告公司二廠土壤及地下水檢測結果報告書等附於本院卷一第65-69頁、第357-544頁；有桃園市政府107年2月12日府環水字第1070027548號公告、107年3月13日府環水字第1070045732號公告、桃園市政府107年3月22日府環水字第10700628796號函、初步評估報告、被告107年7月9日環署土字第1070054074號函、107年9月25日環署土字第1070076993號公告、107年9月25日環署土字第0000000000C號函等附於原處分卷可稽，應可信為真實。是以，系爭場址因地下水污染物二氯甲烷濃度0.822mg/L，超過第2類地下水污染管制標準值，經桃園市政府公告為控制場址，辦理初步評估結果，場址污染影響潛勢評估總分TOL值1455.08分，達1200分以上，符合初評辦法第8條第1項第1款規定，被告審認有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，依土污法第12條第3項規定，公告系爭場址為整治場址，洵然有據。復佐以原告在系爭場址從事將五金零件經脫脂劑、二氯甲烷、鹽酸清洗後，進行鍍金、銀、鎳等電鍍程序，廠內污水處理區原水池為地下槽體，未有滲漏阻絕措施，桃園市政府環保局106年9月29日稽查時發現系爭場址製程區內地面部分FRP不完整有龜裂情形等節，另參之原告製程使用二氯甲烷，與本件污染物質二氯甲烷具關聯性，原告廠區地下水上游處監測井MW-2，未流經製程區，未檢測出二氯甲烷；製程區西側監測井MW-3，檢測出微量二氯甲烷；製程區下游監測井MW-1，距製程區污水處理設施、污泥暫存區、污水排放採樣井較近，地下水二氯甲烷濃度高達0.822mg/L（見本院卷一第65、69

頁），足見本件地下水污染並非從地下水上游擴散而來，而系爭場址107年2月12日公告為控制場址後，全面停止使用二氯甲烷之相關製程，系爭場址地下水二氯甲烷濃度即隨之下降（見本院卷二第321-324頁）等情，被告認定原告為污染行為人，以其行為致系爭場址經公告為污染整治場址，依土污法第40條第3項規定，對原告裁處罰鍰15萬元、公告名稱及命接受4小時講習，亦於法有據。是桃園市政府環保局106年9月29日稽查所發現製程區防溢堤內之不明液體，是不是具二氯甲烷成分，核不足影響本件事實之認定，原告指摘被告未為調查、只是主觀臆測，自有誤會；至原告所稱系爭場址之土壤未發現受二氯甲烷污染乙節，業據被告說明二氯甲烷在空氣中極易揮發，未公告為土壤污染管制物質（見土壤污染管制標準），被告辦理土壤檢測時，沒有檢測二氯甲烷（見本院卷一第225-231頁土壤檢測報告）等語，原告執以指摘被告之認定不符經驗法則，當難憑採。又第三人龍定旺公司所涉地下水二氯甲烷污染事件，該公司場址經公告為控制場址、整治場址，地下水污染物二氯甲烷之污染行為人同為原告公司（見本院卷二第269-272頁），原告所稱該公司地下水污染物二氯甲烷濃度高於原告公司乙節，仍無礙原告為本件污染行為人之認定，附此說明。

(五)、綜上，原告所訴各節，均無可採。被告107年9月25日所為公告系爭場址為污染整治場址，對原告裁處罰鍰15萬元、公告其名稱及命接受4小時講習等決定之認事用法，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

五、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

01 六、結論，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項
02 前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 110 年 6 月 10 日

04 臺北高等行政法院第七庭

05 審判長法官 蘇嫻娟

06 法官 陳雪玉

07 法官 鄭凱文

08 一、上為正本係照原本作成。

09 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
10 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
11 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

12 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
13 訟法第241條之1第1項前段）

14 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
15 條第1項但書、第2項）

16

17 得不委任律師為訴訟
18 代理人之情形

所 需 要 件

19

20 (一)符合右列情形之一
21 者，得不委任律師
22 為訴訟代理人

- 23 1.上訴人或其法定代理人具備律師資
24 格或為教育部審定合格之大學或獨
25 立學院公法學教授、副教授者。
- 26 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代
27 理人具備會計師資格者。
- 3.專利行政事件，上訴人或其法定代
理人具備專利師資格或依法得為專
利代理人者。

(續上頁)

(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

- 1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。
- 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。
- 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
- 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

中華民國 110 年 6 月 10 日
書記官 黃明和